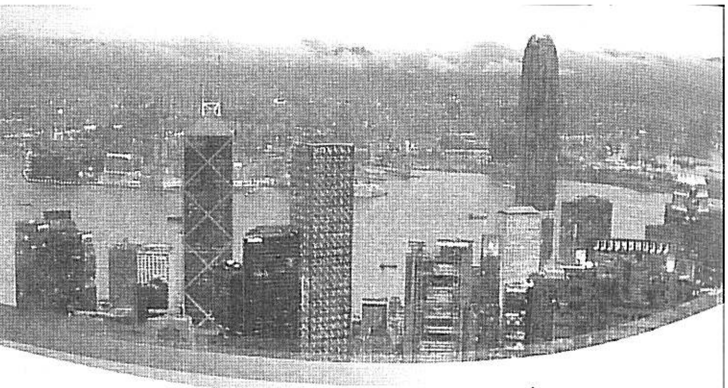
香港申訴專員公署
OFFICE OF THE OMBUDSMAN, HONG KONG

OMBUDS NEWS 申報



香港申訴專員公署
二零零九／一零報告年度第四期
〔二零一零年一月二十八日〕

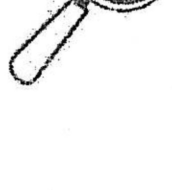
有關政制及內地事務局推行《公開資料守則》的成效的主動調查

申訴專員已完成關於政府推行《公開資料守則》的成效的主動調查。

調查顯示，二零零七年七月一日前負責推行工作的民政事務局無論在加強政府內外對《守則》的了解、確保各部門切實遵行、統籌職員培訓，以至宣傳推廣等方面均嚴重不足。隨後負責的政制及內地事務局近年表現較為積極，但成效依然不彰，尚須繼續致力改進。

調查報告摘要載於**附件 A**。

有關醫院管理局及衞生署如何核實使用政府資助的醫療服務的資格的主動調查



政府的既定政策，是為香港居民提供資助的醫療衞生服務，但非香港居民必須繳付全費。然而，醫院管理局及衞生署則接納所有香港身份證持有人均合資格獲得資助服務，不論他是否擁有居民身份。由於這種處理方式並不區分持有已過了留港期限身份證的人士，故此是違背政策的。

現時，任何情況危急的病人，不論其居民身份，都會先獲救治，然後計算收費；申訴專員完全認同這政策。然而，他認為上述的程序違背政策，實屬行政失當，須予糾正。

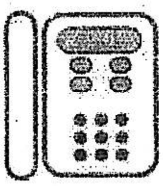
Address : 30/F, China Merchants Tower, Shun Tak Centre, 168-200 Connaught Road Central, Hong Kong
地址：香港干諾道中168-200號信德中心招商局大廈30樓
Website 網址：http://www.ombudsman.gov.hk
Enquiry & Complaint Hotline 查詢及投訴熱線：2629 0555
Fax No. 傳真號碼：2882 8149

政府當局自二零零二年已知悉上述情況。這種處理方式令已見緊絀的醫療服務增添壓力，延長了合資格人士的輪候時間，同時加重公共開支的負擔。此外，由於預料會有愈來愈多人來港工作或求學，他們將有資格申領有留港期限的身份證，問題定會日趨嚴重。持有已過了留港期限身份證的人士的數目，由二零零八年四月的 14 萬人已上升至二零零九年七月的 22 萬人，即 15 個月內增幅達 57%，情況不容忽視。

食物及衞生局成立工作小組以研究如何解決問題，方向大致正確。然而，工作小組要有更積極和務實的取向。申訴專員建議所涉機構應該：

- 在可行範圍內盡快引進電子核實身份方法，作為長遠的解決方案；
- 在當前，可考慮其他服務機構已採用的人手核實身份方法；
- 在糾正現行程序之前，向職員發出清晰指引；
- 進行廣泛宣傳，提示和教育市民大眾。

調查報告摘要載於**附件 B**。



查詢

如有查詢，請與高級行政主任（外務）陳錫霞女士聯絡（電話：2629 0565；電郵：kathleenchan@omb.gov.hk）。

香港申訴專員公署
二零一零年一月二十八日

附件 **A**

主動調查報告摘要
政府推行《公開資料守則》的成效

背景

政府的既定施政方針是盡可能公開和透明。一九九五年，政府頒布《公開資料守則》（「《守則》」），授權及規定各部門職員盡量向市民披露政府管有的資料，只有某些指定類別的資料可拒絕披露。直至二零零七年六月三十日，《守則》由民政事務局負責推行，其後改由政制及內地事務局負責。

2. 這項主動調查的審研範圍包括：

(a) 政府當局如何確保各部門職員了解《守則》的條文，並切實遵從；

(b) 政府當局如何監管各部門遵從《守則》規定；以及

(c) 政府當局如何提高廣大市民對《守則》的認識。

《守則》

3. 《守則》分為兩部分，適用於所有政府部門及兩個公營機構。第 1 部闡述《守則》的適用範圍、申請程序、部門作出回應的預定時間、要求部門覆核及向申訴專員投訴的途徑；第 2 部則列明可拒絕向公眾披露的 16 類資料，包括：

(a) 資料與引致或已可能引致刑事或民事訴訟程序的調查有關；

(b) 如披露資料會妨礙政府內部的坦率討論，以及給予政府的意見；

(c) 資料為第三者持有或由第三者提供，並從第三者明確知道或獲得暗示不會進一步披露；

(d) 資料與其他人士（包括已故人士）有關，除非：

- 披露該些資料符合蒐集資料的目的；或

- 資料所述的當事人或其他合適人士已同意披露資料；或

- 法例許可披露資料；或

- 披露資料的公眾利益超過可能造成的傷害或損害。

4. 各部門須指派一名人員擔任公開資料主任，負責促進和監督《守則》的執行、統籌內部職員培訓，以及確保部門遵從《守則》的條文及程序。公開資料主任由二級行政主任以至首長薪級第 1 點的人員擔任。

5. 政府當局自一九九五年已訂定指引，協助各部門詮釋和運用《守則》。有關指引的重點如下：

(a) 除非有《守則》第 2 部所列的可拒絕披露的合理理由，否則資料*須*予披露。即使市民索取的資料屬於第 2 部所列範疇，也*不一定應該拒絕披露*。

(b) 不論市民索取資料時有否特別提述《守則》，有關部門都應以相同原則考慮。

(c) 索取資料的目的，或申請人拒絕透露索取資料的目的，不應成為拒絕披露資料的理由。

(d) 事涉部門假如拒絕提供資料，必須向申請人解釋，並須引用第 2 部所列的理由，以及說明他可以要求部門內部覆核，或向申訴專員投訴。

(e) 假如索取資料的要求涉及多個部門，則接到要求的部門應負責統籌回覆申請人。

本署觀察所得

個案研究

6. 調查報告**第 4 章**所載的個案，反映有些部門在執行《守則》方面仍有不足之處。儘管《守則》已推行了十多年，職員對條文仍是一知半解，亦不熟悉當中的程序要求。有些職員在拒絕披露資料時沒有說明理由，或所述理由並無載列於《守則》內，或錯誤引用《守則》載列的理由。部分職員也沒有向申請人說明他可以要求部門內部覆核及向本署投訴。此外，有職員在接到涉及多個部門的要求時，忽略了本身有統籌回覆申請人的責任。

培訓不足

7. 一九九七至二零零四年間，民政事務局並沒有為公開資料主任提供任何培訓；而在二零零二至零七年間，也沒有為政府部門的其他支援人員提供任何相關培訓。

8. 政制及內地事務局現已加強培訓工作。但是，公開資料主任並非於最適當的時候（即在上任前或剛履任時）獲得相關的培訓，以便有效執行職務。該局應為公開資料主任及其他人員安排更多（和更適時的）培訓，並協助各部門舉辦更多內部培訓。

宣傳不足

9. 除了在一九九五、九六及九七年發出新聞稿和透過電台及電視台廣播信息外，政府在過去十一年均沒有再透過媒體積極宣傳。就這

方面，政制及內地事務局於本署進行調查前的查訊工作期間，已自二零零八年年底加強宣傳，本署對此表示讚賞。

10. 政府網頁已上載《守則》（中、英文版兼備）及《守則》的運用指引（只有英文版）。本署認為有需要提供運用指引的中文版，以助市民了解《守則》。

11. 本署亦注意到，各部門的網頁已為市民提供指示，可根據《守則》要求公開資料。然而，有些網頁未有建立超連結，直接聯繫政府的「公開政府資料」網頁，甚至沒有提供關於《守則》的簡介，說明市民有權索取資料。這些不足之處應予糾正。

政府內部宣傳不足

12. 在一九九七至二零零七年六月這十年間，當局只發出過兩份總務通告及一份通函，提示各部門有關《守則》的條文。

部門指引需要更新

13. 有些部門已參照一九九六年的範本，制定有關《守則》的內部通告或指引，但民政事務局卻沒有任何監察或更新措施。結果，可能會出現五花八門的指引，甚或與《守則》的內容不一致。為此，政制及內地事務局最近已發出一份新的通告範本。

監察欠積極

14. 民政事務局從來沒有更新過與《守則》有關的索取資料要求的季度報表格式。自二零零七年接手有關工作後，政制及內地事務局已修訂報表的格式，以便記錄更多詳細資料及個案，進行更有效的監察。

未有涵蓋更多公營機構

15. 鑑於有愈來愈多的公營機構成立，為市民提供服務，當局必須把該些機構也納入《守則》的相同規範內，以推動提高公共行政透明

度的原則及政策。因此，政制及內地事務局應積極跟進，納入在申訴專員監察範圍內但尚未推行《守則》或類似指引的公營機構。

建議

16. 相對於民政事務局微弱的推廣工作，政制及內地事務局確已加大力度，提高政府內外對《守則》的認識，申訴專員表示讚賞。

17. 儘管如此，申訴專員向政制及內地事務局提出 11 項建議，以便更有效地推行《守則》，其中包括：

(a) 為公開資料主任舉辦更多和更適時的培訓；

(b) 與各部門合作，為其他職員舉辦更多培訓；

(c) 在政府的「公開政府資料」網頁上增設運用指引的中文版；

(d) 規定所有部門網頁必須包含《守則》的簡介，並且建立超連結，直接聯繫「公開政府資料」網頁；

(e) 為各部門提供意見，確保部門指引清晰準確，內容最新；以及

(f) 督促那些在申訴專員監察範圍內的其他公營機構，要求他們必須採納《守則》或類似的指引。

申訴專員公署
二零一零年一月

附件 **B**

主動調查報告摘要

當局如何核實使用政府資助的
醫療服務的資格

導言

政府當局的一貫政策，是只為香港居民提供政府資助的公立醫院及醫療服務，非香港居民則必須繳付全費。然而，任何情況危急的病人，則不論其是否居民身份，都會先獲救治，之後才須付費。

2. 醫院管理局（「醫管局」）及衞生署的部分標準收費如下：

服務類別	香港居民的收費	非香港居民的收費
普通科門診	每次診症 45 元	每次診症 215 元
專科門診	每次診症 100 元	每次診症 700 元
急症室	每次診症 100 元	每次診症 570 元
住院服務	每天 100 元	每天 3,300 元

3. 醫管局及衞生署在推行是項政策時，一貫是接納所有「香港身份證（「身份證」）持有人」為香港居民，讓他們享用資助醫療服務。這種處理方式，不區分已過期留港的身份證持有人（例如逾期留港人士或曾經居港的旅客）。因此，醫管局及衞生署一直是**違背政策**，為非香港居民提供資助醫療服務。

4. 二零零九年五月，申訴專員宣布就這種處理方式展開主動調查，藉此敦促所涉機構採取糾正行動。本署**調查的重點**在於有關處理方式與政策相違之處，以及須予糾正的行政失當。

居民身份與身份證的關係

5. 雖然所有香港居民均符合資格領取身份證，但是單憑出示身份

證卻不足以證明其居民身份，因為身份證有下述兩類：

- **永久性居民身份證**簽發給擁有香港居留權的永久居民，是證明居民身份的充分憑證。

- **非永久性居民身份證**通常簽發給獲入境事務處處長批准，為求學、投資、就業及居住等理由而留港超過 180 天的人士，但他們並無居留權。假如非永久性居民身份證持有人獲准留港的期限已過，他們便成為非居民。因此，非永久性居民身份證**並不是居民身份的充分憑證**。

6. 永久性居民身份證與非永久性居民身份證有以下區別：

- 前者的標題包含「永久性」字樣；後者則沒有。

- 前者的背面載有「本證持有人擁有香港居留權」的字句；後者則沒有。

- 前者的正面註有代碼「A」，表示持證人擁有香港居留權；後者則沒有代碼「A」，但必定註有以下三種有關居民身份的代碼之一：

  - 「C」：表示持證人登記領證時在香港的居留受到入境事務處處長的限制；

  - 「U」：表示持證人登記領證時在香港的居留不受入境事務處處長的限制；或

  - 「R」：表示持證人登記領證時擁有香港入境權。

可採納的核實身份安排

7.　入境事務處（「入境處」）已表示，為確定非永久性居民身份證持有人的居民身份，該處認為下述兩個方案當中任何一個都可以採納：

- 方案一：規定**非永久性居民身份證持有人**出示旅遊證件，以證明留港期限尚未屆滿。

- 方案二：規定**註有代碼「C」的非永久性居民身份證持有人**須出示旅遊證件，以證明其留港期限尚未屆滿。入境處認為，是項安排一般已經足夠，因為註有代碼「R」或「U」的身份證持有人是非居民的機會甚微。

8.　以下是一些相關的統計數字：

	截至 2008 年 4 月 1 日	**截至 2009 年 7 月 1 日**
簽發的永久性居民身份證	沒有統計數字	7,360,000
簽發的非永久性居民身份證	約 800,000	930,000
註有代碼「C」的非永久性居民身份證	沒有統計數字	895,000
留港期限已屆滿的身份證持有人，例如終止居留並離開香港的人士、逾期留港的人士，以及曾經居港的旅客	140,000	220,000

其他服務機構的核實身份安排

9.　很多政府部門及服務機構都訂有政策，給予香港居民及非居民不同待遇，或收取不同費用。

10. 目前，不少機構（例如勞工處及房屋署）採用上文**第 7 段**所述的方案一，以確定服務使用者的居民身份。

11. 事實上，《入境條例》（第 115 章）第 17J 條規定，全港所有僱主必須採用這個方法核實求職者的身份，確保只聘用可合法受僱人士，而不會聘用非居民。

12. 其他機構（例如社會福利署及公立學校）則採用上文**第 7 段**所述的方案二。

醫管局及衞生署的處理方式

13. 從上文**第 5 段**可見，醫管局及衞生署**接納所有身份證持有人均符合資格繳付資助費用**，而不進一步查核其旅遊證件的安排，顯然並不足夠，亦有違政策原意。但是，這確實依照醫管局及衞生署服務收費的憲報公告上的用詞；其中訂定為可繳付資助費用的「符合資格人士」，並非「香港居民」，而是「持有根據《人事登記條例》所發香港身份證的人士」。

14. 食物及衞生局表示，這處理方式沿用已久，始於何時已無法考究。一九八七年以前，任何人如長期離開香港，必須向當局交回身份證，因此上述安排並無不妥。自一九八七年，政府實行新政策，容許為在港及境外人士簽發永久性居民身份證後，此項規定已不適用並廢除。其後，非永久性居民身份證已不能成為居民身份的充分憑證，而醫管局及衞生署核實身份的方式亦因此違背政策原意。

糾正措施

15. 食物及衞生局自二零零二年已知悉政策與實際安排不相符，並一直尋求解決辦法，但未有結果。

16. 二零零八年十一月，食物及衞生局成立了一個跨部門工作小組（「工作小組」），研究如何以電子方式核實身份。工作小組成員包

括該局人員及保安局、入境處、衞生署及醫管局的代表。食物及衞生局認為，其他機構以人手核實身份的模式，在醫院及診所並不可行，原因是：培訓職員辨別各種簽證會有困難；增加登記手續的複雜性及時間；病人與職員可能發生爭執；以及延長輪候時間，引致所有病人不便。簡言之，當局不宜採用人手核實方式。

17. 工作小組現正研究五個以電子方式核實身份的方案。然而，每一個也會有下列不同程度的問題：

- 違背政府在私隱及保安方面的政策；
- 落實及運作問題，例如上文**第 16 段**所述，以人手核實身份可能出現的問題；
- 核實方法的準確度；
- 技術可行性；以及
- 落實方案的成本高，非經常費用介乎 1,600 萬元至 8,100 萬元，而經常費用每年達 500 萬元至 1,100 萬元。

18. 鑑於以電子方式核實身份可能有以上問題，工作小組於二零零九年四月，決定在公立醫院及診所進行統計調查，以確定可憑其沒有交還的非永久性居民身份證而使用資助醫療服務的非香港居民人數。然而，這項統計調查本身涉及複雜的法律問題，亦牽涉到私隱及技術可行性。二零零九年十一月，工作小組就這些問題徵詢法律意見，故此尚未定出調查時間表。

本署觀察所得

19. 本署關注的重點，是公共行政的效率和實效，以及執行與政策是否一致。對於情況危急的病人，政府和醫管局的政策與安排向來都是：不論其居民身份，「先救治，後收費」。我們認為這值得充分肯

定。但是，在一般情況下，既定政策是只資助香港居民的公共醫療衞生服務，而當局過去多年來的做法卻與此相違背。不按政策辦事已屬**行政失當**，明知故犯更是錯上加錯。這不僅加重了公共開支的負擔，更影響服務水平，延長合資格人士的輪候時間及積壓病症，對於已見緊絀的醫療服務實是百上加斤。

20. 假如容許錯誤持續，問題只會日趨嚴重。已過了留港期限的身份證持有人的數目，已經由二零零八年四月的 14 萬人，增至二零零九年七月的 22 萬人，增幅達 57%。在全球化的趨勢下，香港和內地往來日益便捷，來港工作或求學的外來人士日多，領取非永久性居民身份證並在留港期限屆滿後保留證件的人數亦會更多。這類人士日後亦可憑這張身份證享受資助醫療服務。

21. 食物及衞生局成立工作小組以解決問題，**方向大致正確**。然而，小組**要有更積極和務實**的取向。

22. 儘管工作小組仍在研究不同的電子方案，但人手核實的模式已有不少其他機構採用，小組亦應認真地重新加以考慮，原因如下：

- 其他服務機構的經驗已證明人手核實身份的程序行之有效。事實上，香港法例規定所有僱主在聘用員工前必須查核其身份證明文件（參見**第 10 至 12 段**）。

- 工作小組正在研究的電子方案成本高昂，且涉及保安及私隱問題（參見**第 17 段**）。相對而言，人手核實簡單直接，成本亦較低。

- 食物及衞生局預期人手核實方式帶來的運作困難及對提供服務造成的負面影響，或多或少也可能在前述五個電子方案中出現（參見**第 17 段**）。

最新發展

23.　　二零零九年十二月十九日，食物及衞生局告知本署，政府終於解決了為確定使用資助醫療服務的非居民人數而進行統計調查所涉及的法律及私隱問題（參見**第 18 段**），並會在二零一零年年初進行有關調查，預計可在同年第一季得出結果。

24.　　在進行前述的全面統計調查前，醫管局及入境處已於去年十二月十至十五日進行簡單調查，查核醫管局轄下部份服務的病人登記記錄（包括普通科門診、專科門診及住院服務）。這項簡單調查的結果顯示，在這六天期間，共有 224,300 名身份證持有人使用這三類醫管局服務並按資助收費率繳費，當中 8,079 人持有代碼「C」身份證，而其中又有 113 人（代碼「C」身份證持有人的 1.4%）為逾期留港的非香港居民。

25.　　問題的實際嚴重程度，只有等到政府的全面統計調查於二零一零年第一季得出結果後，才能更準確地評估。

26.　　食物及衞生局曾多次表示，擔心在公立醫院及診所實行以人手核實旅行證件有困難。然而，該局亦表明，一俟計劃中的統計調查完成，確定問題的嚴重程度之後，即會重新考慮以人手查核病人的非居民身份是否可行。

27.　　本署留意到，當局將於數年後檢討智能身份證系統及進行更新換代。其實，當局正好藉此機會設法克服額外核實工作的種種問題，並研究長遠可行的電子核實方式。

建議

28.　　本署建議：

- 違背政策的情況須予糾正；
- 應制定合理和實際可行的短期及長期措施，以糾

- 在糾正現行安排及實行額外核實（不論是以電子或用人手）之前，應發出清晰指引供職員參考及執行，同時應透過不同媒體廣泛宣傳，提示並教育一般市民和意圖求診的病人；以及

- 在可行範圍內盡快引進電子核實方法，作為長遠的解決方案。

申訴專員公署
二零一零年一月